

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Keberadaan Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat Pemilu) dalam suatu negara demokrasi, khususnya di Indonesia, pada hakikatnya berangkat dari suatu akar permasalahan yang pelik. Perkembangan masyarakat yang pesat seperti lonjakan pertumbuhan, persebaran dan keragaman aktivitas masyarakat yang secara bersamaan memunculkan berbagai permasalahan hukum pada beberapa bidang. Apabila mengutip istilah Arief dalam khasanah keilmuan politik hukum pidana, maka bidang yang dimaksud adalah kebutuhan yang menyangkut aspek-aspek perlindungan sosial (*social defence*) dan kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai tujuan akhir.<sup>1</sup>

Kompleksitas permasalahan tersebut yang memunculkan sebuah hipotesis atau anggapan dasar, akan menjadi sebuah keniscayaan bagi masyarakat untuk berkumpul pada satu tempat dalam rangka mendiskusikan penyelesaian permasalahan tersebut secara serius dan tuntas<sup>2</sup>. Jawaban dari fenomena sosial tersebut selaras dengan keyakinan Rawls dalam teori keadilannya, bahwa secara implisit dalam suatu struktur masyarakat, sudah terkandung di dalamnya berbagai posisi sosial yang kemudian melahirkan suatu istilah yang kita kenal dengan sebutan wakil dan mereka yang diwakili,<sup>3</sup> layaknya pengambilan sampel (bagian kecil) dari suatu populasi.

---

<sup>1</sup> Widiada Gunakaya SA dan Mas Putra Zeno, 2021, *Politik Hukum Pidana: Perspektif Pembaruan Hukum Pidana dalam RKUHP*, Setara Press, Malang, hlm. 134.

<sup>2</sup> Anna Triningsih, Zaka Firma Aditya dan Abdul Basid Fuadi, 2023, *Hukum Tata Negara: Sejarah, Teori dan Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 147.

<sup>3</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, 2023, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Memahami Kaidah, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*, Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 277.

Salah satu sub-bagian terpenting dalam ruang lingkup Pemilu yang selalu ramai diperbincangkan setiap 5 tahun sekali adalah isu mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Apabila dihubungkan dengan cita hukum negara Indonesia dalam penggalan alinea ke-IV dan Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD. RI. Tahun 1945), kedudukan Presiden dan Wakil Presiden notabene adalah sebagai pemegang kemudi dalam mengkonkretkan dan menjamin terpenuhinya cita hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM). Sehingga, setiap orang yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik wajib hukumnya adalah putra dan/atau putri Indonesia yang memiliki kualitas dan kapasitas yang mumpuni dalam mengemban amanah dari rakyat tersebut.

Setelah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Selanjutnya disingkat UU. No. 7 Tahun 2017) diundangkan, semakin ramai publik dari berbagai kalangan, khususnya dari kalangan politisi yang bertindak secara perseorangan<sup>4</sup> atau badan hukum<sup>5</sup> untuk mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya disingkat MK) terhadap salah satu norma dalam undang-undang tersebut, yakni Pasal 222. Ketentuan norma tersebut telah menaikkan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dari sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat (Selanjutnya disingkat DPR) atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR,<sup>6</sup> menjadi 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

---

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XVIII/2020, hlm. 1.

<sup>5</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XX/2022, hlm. 1.

<sup>6</sup> Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Apabila dicermati keberadaan angka-angka dalam norma tersebut, pada hakikatnya berfungsi sebagai sekat atau *filtering* kedua untuk menjadi Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu setelah terpenuhinya kualifikasi umum persyaratan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang termaktub dalam ketentuan Pasal 169 UU. No. 7 Tahun 2017.<sup>7</sup> Termasuk alternatif yang belakangan ramai diperbincangkan dalam Putusan MK. No. 90/PUU-XXI/2023 tentang batas usia calon Presiden dan Wakil Presiden.<sup>8</sup>

Mengutip informasi dari CNN Indonesia per tanggal 28 Februari 2023, terhadap Pasal 222 UU. No. 7 Tahun 2017 tersebut telah diujikan ke MK sebanyak 27 permohonan.<sup>9</sup> Bahkan, Saldi Isra memberikan *update* terbaru mengenai jumlah permohonan terhadap norma tersebut, yakni sudah melampaui 30 permohonan.<sup>10</sup> Sebagai seorang peneliti, fakta hukum lonjakan jumlah permohonan semacam itu tentu memantik pertanyaan kritis mengenai apa sebetulnya permasalahan hukum yang melatarbelakangi para Pemohon untuk mengajukan *judicial review* ke MK dengan jumlah yang relatif banyak untuk objek permohonan yang relatif sama.

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap beberapa putusan terkait, mayoritas pokok permohonan para Pemohon adalah keberlakuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (Selanjutnya disebut *presidential threshold*) yang termaktub dalam Pasal 222 UU. No. 7 Tahun 2017 yang dinilai merintang hak para Pemohon untuk menjadi bagian dari Partai Politik Peserta Pemilu. Hal ini dikarenakan angka 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya, dinilai terlalu tinggi.

---

<sup>7</sup> Pasal 222 *Jo.* Pasal 169 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>8</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 90/PUU-XXI/2023, hlm. 1.

<sup>9</sup> CNN Indonesia, “MK Lagi-lagi Tolak Gugatan Ambang Batas Pencalonan Presiden”, <https://www.indonesia.com/nasional/20230228130035-617-918815/mk-lagi-lagi-tolak-gugatan-ambang-batas-pencalonan-presiden>, dikunjungi pada tanggal 22 Januari 2024 jam 10.14.

<sup>10</sup> Kanal Pengetahuan FH UGM, “Promosi Doktor Fakultas Hukum UGM, Dian Agung Wicaksono, S.H., LL.M.” <https://www.youtube.com/live/oKwtrjidNs?si=eNOEC552mYrSc-0>, dikunjungi pada tanggal 22 Januari 2024 jam 09.35.

Namun demikian, mayoritas permohonan tersebut banyak yang digugurkan oleh mayoritas Hakim Konstitusi dengan 2 alasan hukum. *Pertama*, Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). *Kedua*, pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum. Dari kedua alasan tersebut, sejak tahun 2017-2022 tercatat alasan terbanyak sepanjang putusan MK terkait pengujian *presidential threshold* tersebut didominasi oleh Pemohon atau Para Pemohon yang tidak memiliki kedudukan hukum berjumlah 17 permohonan, sementara 3 permohonan lainnya ditolak dan 1 permohonan dihentikan akibat Pemohon meninggal dunia.<sup>11</sup>

Berdasarkan hasil penelusuran, terhadap perkara permohonan pengujian undang-undang yang berkaitan dengan *presidential threshold* ini, terdapat Putusan MK Nomor 73/PUU-XX/2022 yang menurut pertimbangan Hakim Konstitusi, Para Pemohon memiliki kedudukan hukum. Sehingga, dapat dilanjutkan pada proses pembahasan pokok permohonan. Para Pemohon dalam perkara tersebut adalah Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang diwakili oleh Ahmad Syaikhu, Aboe Bakar dan Salim Segaf Aljufri.

Perdebatan yang muncul dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia tentang penerapan *presidential threshold* ini melalui beberapa putusan MK, telah menciptakan perbedaan pandangan yang terbilang signifikan dalam rangka mempertanyakan seputar apakah keberlakuan norma semacam itu memperkuat sistem pemerintahan presidensial atau justru sebaliknya memperlemah.

---

<sup>11</sup> Kompas.com, “MK Putus 21 Perkara Uji Materi Presidential Threshold dalam 5 Tahun, 17 Tak Diterima”, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/25/17405191/mk-putus-21-perkara-uji-materi-presidential-threshold-dalam-5-tahun-17-tak?page=all>, dikunjungi pada tanggal 16 April 2024 jam 14.50.

## B. Perumusan Masalah

Guna menghindari luasnya ruang lingkup penelitian, berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis membatasi cakupan penelitian ini dengan merumuskan 2 permasalahan untuk diteliti lebih lanjut, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana pertimbangan majelis Hakim Konstitusi dalam Putusan No. 73/PUU-XX/2022?
2. Bagaimana korelasi *presidential threshold* dengan gagasan penguatan sistem pemerintahan presidensial?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dua rumusan masalah yang penulis angkat di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan pertimbangan majelis Hakim Konstitusi dalam Putusan No. 73/PUU-XX/2022;
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan korelasi *presidential threshold* dengan gagasan penguatan sistem pemerintahan presidensial.

## D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian tujuan penelitian di atas, maka penulis menarik manfaat penelitian yang hendak dicapai melalui penelitian ini di kemudian hari, berikut uraiannya:

1. Manfaat Teoretis
  - a. Sebagai upaya pengembangan khasanah keilmuan di bidang hukum, khususnya seputar Hukum Tata Negara (HTN);
  - b. Sebagai sumbangan pemikiran seputar fenomena keberlakuan *presidential threshold* di Indonesia yang selalu menuai perdebatan di kalangan akademisi maupun praktisi di bidang hukum;

- c. Menambah perbendaharaan literatur keilmuan hukum, khususnya Hukum Tata Negara (HTN) di Fakultas Hukum Universitas Andalas.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Dapat menambah wawasan seputar isu keberlakuan *presidential threshold* dalam sistem penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Sebagai bahan acuan atau pertimbangan bagi mahasiswa yang fokus mempelajari atau meneliti tentang *presidential threshold*.

## E. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Sejalan dengan pendapat Ronny Hanitijo Soemitro yang dikutip dalam Muhaimin, penelitian hukum ini berupaya untuk menemukan hukum *in concreto* yang sesuai untuk diaplikasikan dalam rangka menyelesaikan suatu permasalahan hukum.<sup>12</sup>

### 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek yang menyangkut isu hukum yang diteliti, yakni sebagai berikut:

#### a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan jalan menelaah dan menganalisis keseluruhan peraturan perundang-undangan dan regulasi yang memiliki relevansi dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian hukum.<sup>13</sup>

#### b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

---

<sup>12</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, dalam Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 50.

<sup>13</sup> H. Nur Solikin, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit Qiara Media, Pasuruan, hlm. 58.

Pendekatan kasus dilakukan dengan jalan menelaah kasus-kasus hukum yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap dan tentunya memiliki relevansi dengan kebutuhan penelitian ini. Dalam penelitian ini, penulis secara khusus menggunakan Putusan MK. No. 73/PUU-XX/2022 untuk diangkat sebagai objek penelitian.<sup>14</sup>

c . Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Marzuki menegaskan bahwa pendekatan konseptual sejatinya merupakan jalan alternatif apabila pengertian atau definisi suatu konsep hukum tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga beralih menggunakan pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum untuk menemukan gagasan-gagasan mengenai suatu konsep hukum sebagaimana kebutuhan penulis.<sup>15</sup> Sebagai contoh adalah terkait isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini. Berdasarkan hasil penelusuran, sejak diberlakukannya UU. No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden hingga UU. No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, pada ketentuan umum, batang tubuh dan penjelasan umum tidak ditemukan konsep yang secara eksplisit menjelaskan konsep *presidential threshold*.

d . Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Terakhir adalah pendekatan komparatif atau biasa disebut sebagai pendekatan perbandingan dalam penelitian hukum. Secara sederhana, pendekatan ini membandingkan keberlakuan suatu norma hukum dalam sistem hukum negara A dengan sistem hukum negara B dan seterusnya

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

terhadap objek yang sama. Hal ini dilakukan guna mengetahui persamaan dan perbedaannya.<sup>16</sup>

### 3 . Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum ini menggunakan data sekunder, substansi dari data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Berikut di bawah ini penulis uraikan bahan-bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini:

#### a . Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
- 3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- 4) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
- 5) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu;
- 8) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

#### b . Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sekumpulan bahan hukum yang wujudnya seperti buku hukum, artikel dalam jurnal hukum, pandangan para ahli hukum, hasil dari suatu penelitian hukum seperti skripsi, tesis dan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 57.



disertasi yang memiliki relevansi untuk menunjang penelitian ini. Sebab, sifat dari bahan hukum sekunder adalah memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer,<sup>17</sup> hal ini dikarenakan bahan hukum sekunder banyak melakukan penelaahan atau penjelasan lebih lanjut yang berkaitan dengan substansi dalam bahan hukum primer. Tegasnya, banyak ketentuan dalam norma hukum yang dikritisi keberadaannya dengan dasar ketimpangan yang terjadi pada *Das sein* dengan *Das sollen*.

c. Bahan Hukum Tersier

Terdapat dualisme pendapat dari Peter Mahmud Marzuki dan Soerjono Soekanto terkait dengan istilah bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier adalah frasa atau terminologi yang sering digunakan oleh Soerjono Soekanto, sedangkan Peter Mahmud Marzuki memilih menggunakan terminologi bahan non hukum.<sup>18</sup> Istilah yang digunakan oleh Peter Mahmud Marzuki sejatinya akan berdampak luas pada penempatan suatu bahan penelitian pada bagian daftar pustaka. Sebab, tidak tertutup kemungkinan seorang penulis mengutip suatu buku dan artikel jurnal yang notabene merupakan disiplin ilmu lain, misalnya buku Psikologi atau Filsafat yang sejatinya tidak memiliki keterkaitan langsung dengan ilmu hukum, tetapi hanya sekadar pada kebutuhan terhadap pendekatan ilmu lain dalam memahami suatu objek. Sehingga, mengakibatkan buku Psikologi atau Filsafat tersebut harus dicantumkan pada rubrik bahan non hukum, bukan sebagai bahan sekunder.

Oleh karena itu, pendapat Peter Mahmud Marzuki sangat memisahkan secara tegas. Sedangkan pendapat Soerjono Soekanto dalam

---

<sup>17</sup> Sigit Sapto Nugroho, Anik Tri Haryani dan Farkhani, 2020, *Metodologi Riset Hukum*, Oase Pustaka, Madiun, hlm. 68.

<sup>18</sup> *Ibid.*

mengkualifikasikan bahan hukum tersier, sejatinya tidak mengubah kedudukan buku atau artikel sebagai bahan hukum sekunder, tetapi lebih memisahkan suatu bahan penelitian yang tidak terqualifikasi sebagai bahan hukum sekunder, contohnya Kamus Besar Bahasa Indonesia (Selanjutnya disingkat KBBI) dan kamus bahasa asing. Kendatipun bahan hukum tersier merupakan suatu informasi yang terbilang eksternal, namun keberadaannya sangat menentukan kebenaran penggunaan suatu istilah-istilah tertentu.

#### 4 . Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah teknik studi pustaka (*bibliography study*). Teknik ini dilakukan dengan cara menggali dan mengumpulkan bahan hukum dari berbagai sumber, seperti produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga negara resmi seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan bahan-bahan hukum lain yang terkategori sekunder dan tersier.

#### 5 . Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Keseluruhan bahan penelitian yang telah dihimpun dari berbagai sumber sejatinya merupakan suatu bahan mentah yang belum serta-merta dapat digunakan. Oleh karena itu dibutuhkan analisis dan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum tersebut yang dikenal sebagai klasifikasi. Dalam melakukan klasifikasi bahan hukum, terdapat beberapa persyaratan yang wajib dipenuhi, di antaranya:

- a. Klasifikasi harus sempurna, maksudnya adalah folder-folder yang disediakan dalam laptop atau jenis lainnya dipastikan dapat memuat semua bahan berdasarkan jenis bahannya. Misalnya ketersediaan folder A untuk bahan primer, folder B untuk bahan sekunder dan folder C untuk bahan tersier;

- b. Terdiri dari satu dasar pembagian, maksudnya adalah setiap folder tidak memiliki pembagian lainnya. Misalnya folder A untuk bahan primer tidak dibenarkan untuk memiliki folder lain berjudul folder A1 dengan alasan pengklasifikasian berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan;
- c. Pemisahan dilakukan secara tegas, maksudnya adalah peneliti harus memastikan secara tegas bahwa bahan pada folder A tidak dapat diklasifikasikan sebagai bahan pada folder B. Contohnya adalah apabila terdapat suatu bahan penelitian berupa Rancangan Undang-Undang, maka harus dapat dipastikan apakah bahan tersebut diklasifikasikan sebagai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder, mengingat peraturan tersebut belum diundangkan dalam lembaran negara.<sup>19</sup>

Selanjutnya, keseluruhan bahan penelitian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dengan menginterpretasikan atau menafsirkan seluruh bahan untuk menentukan adanya kekosongan hukum, pertentangan norma dan kekaburan hukum.

#### 6 . Teknik Penarikan Kesimpulan

Teknik penarikan kesimpulan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deduktif. Metode deduktif adalah cara berfikir yang bersumber dari suatu hipotesis yang bersifat umum, untuk menuju sebuah kesimpulan yang lebih khusus dengan cara berfikir logis, analistik, sistematis dan kritis.<sup>20</sup> Pola yang digunakan dalam penarikan kesimpulan dalam metode deduktif mengacu pada pola berfikir silogisme yang bermula dari dua pernyataan (premis mayor dan premis minor) dan diakhiri dengan sebuah kesimpulan. Sehingga, metode deduktif sangat menuntut rasionalitas dalam pencapaian sebuah kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 90-91.

<sup>20</sup> Imron Mustofa, 2016, “*Jendela Logika dalam Berfikir: Deduksi dan Induksi sebagai Dasar Penalaran Ilmiah*”, Jurnal Pemikiran dan Pendidikan Islam, Vol. 6, No. 2, 2016, hlm. 133-134.

<sup>21</sup> *Ibid.*